

На правах рукописи

РЫЧКОВА ИРИНА НИКОЛАЕВНА

**ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ
КАК АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ФУНКЦИЯ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ**

Специальность: 12.00.14 - Административное право,
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2017

Диссертация выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин ФГБОУ ВО «Вятский государственный гуманитарный университет», правопреемником которого в соответствии с приказом Минобрнауки России от 30.09.2015 № 1073 является Вятский государственный университет

Научный руководитель:

Стахов Александр Иванович,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры конституционного,
административного права и правового
обеспечения государственной службы Вятского
государственного университета

Официальные оппоненты:

Крылова Елена Геннадьевна,
доктор юридических наук, профессор,
профессор Департамента правового
регулирующего экономической деятельности
Российской ФГБОУ ВО «Финансовый
университет при Правительстве Российской
Федерации»

Мелехин Александр Владимирович
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры Основ прокурорской
деятельности Академии Генеральной
прокуратуры Российской Федерации

Ведущая организация:

**Московский государственный юридический
университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)**

Защита состоится «28» июня 2017 г. в 16.30 на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. № 347 – зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке РУДН по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.6.

Электронная версия автореферата диссертации размещена на сайте РУДН по адресу: <http://dissovet.rudn.ru> «___» апреля 2017 года.

Автореферат разослан «___» мая 2017 года.

Учёный секретарь
Диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Легальное определение понятия «государственная услуга» существует в российской правовой доктрине уже более 10 лет, причем в трех разных трактовках – в нормативных правовых актах различной правовой силы и сферы действия¹. Это не может не сказываться негативно на развитии общей теории права и практике правоприменения в сфере административно-правового регулирования, поскольку «эффективность правового регулирования во многом определяется единством понятийно-терминологического аппарата внутри отрасли права и его согласованностью как по вертикали (с конституционными и международно-правовыми нормами), так и по горизонтали (с нормами иных отраслей права)»².

Следует согласиться и с тем мнением, что качество нормативного определения понятия не может быть выше уровня соответствующих теоретических знаний, поскольку законодатель, как правило, отражает имеющиеся на настоящий момент доктринальные разработки правовых явлений³.

Проблема административно-правового понимания государственной услуги, на наш взгляд, во многом связана с отсутствием цельной и фундаментально разработанной теории административно-правовых функций органов исполнительной власти, в результате чего оказалось достаточно сложным гармонично встроить новую форму их реализации в общую систему административного законодательства. Возникли определенные коллизии и несогласованность норм административного права, противоречивая практика их толкования и правоприменения в административно-правовой сфере и, как следствие - незавершенность научной дискуссии о содержании понятия «государственная услуга» и необходимость его переосмысления. В настоящее время, к примеру, уже обретает контуры логического завершения давно ведущийся спор о допустимости отнесения к категории государственных услуг таких процедур как лицензирование или аккредитация⁴. Минэкономразвития России планирует представить в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О

¹ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Статья 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»

² Демин А.В. Основные правила формирования налогово-правовых дефиниций // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 48 - 56.

³ Смирнов Л.В. Типичные дефекты дефиниций в законодательстве Российской Федерации // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Мат. межд. круглого стола. Под ред. В.М. Баранова, П.С. Пацуркивского, Г.О. Матюшкина. Н. Новгород, 2007.

⁴ Бабелюк Е.Г. Проблемы разграничения деятельности по оказанию государственных услуг и контрольно-надзорной деятельности государства // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт). М.: ВолтерсКлувер, 2007. С. 47.

государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации»⁵, в котором предложит разграничить контрольные, надзорные и разрешительные действия органов власти. При этом предполагается, что разрешительная деятельность, подразумевающая комплекс действий, связанных с санкционированием допуска субъектов в профессиональные сферы деятельности и последующим надзором за соблюдением этих требований, будет выведена из-под регулирования законодательства о государственных услугах.

На самом деле это только одна из проблем в сфере регулирования организации предоставления государственных услуг, требующих решения. Практика применения норм законодательства в сфере предоставления государственных услуг проявила целый массив правовых коллизий и пробелов регулирования. Представляется, что, уже прошел достаточный период времени, чтобы подвести определенные итоги, обозначить проблемы и предложить пути совершенствования механизма административно-правового регулирования в сфере предоставления государственных услуг.

В этой связи важность административно-правовых исследований в данной сфере переоценить трудно. Существующая неточность юридических формулировок, их противоречивость, недостаточность регулирования механизмов оптимизации и повышения качества предоставления государственных услуг препятствуют оперативному воплощению идеи «сервисного» клиентоориентированного государства и максимального снижения административных барьеров.

Появление новых технологий предоставления государственных услуг требует адекватного административно-правового реагирования, отвечающего современным задачам трансформации системы государственного управления в России, предопределяет необходимость углубления теории предоставления публичных услуг во взаимосвязи с проводимой в России административной реформой и изменившейся концепцией взаимодействия граждан и власти, в том числе в части соотношения таких категорий как «государственное управление», «функция органов исполнительной власти» и «государственная услуга», ставит перед учеными и практиками непростую задачу поиска эффективных правовых решений в области организации предоставления государственных услуг, а также совершенствования административно-процедурной регламентации в данной сфере.

Степень разработанности темы.

Государственные услуги являются предметом изучения различных специалистов, как правило, экономистов, политологов, социологов, ученых в области информационных технологий. Небезынтересен тот факт, что большая часть диссертационных исследований по тематике государственных услуг представлена

⁵ Доработка концепции закона о госконтроле: рекомендации экспертов // Портал «Открытое Правительство» <http://open.gov.ru/events/5510830/>

по специальности «Экономики и управление народным хозяйством», в то время как изучению административно-правовой природы данного явления уделяется явно недостаточно внимания.

Диссертационное исследование Л.В. Бесчастновой на тему «Административно-правовое регулирование государственных услуг»⁶ вышло в свет в 2008 году, до принятия базового Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон № 210-ФЗ)⁷. Дальнейшие фундаментальные разработки административно-правового института государственных услуг коснулись некоторых отдельных аспектов их регулирования, в частности, практики принятия административных регламентов предоставления государственных услуг как абсолютного нового явления правовой действительности. Вместе с тем, на данный момент в российской правовой науке административно-правовая природа государственных услуг по-прежнему исследована недостаточно. Поскольку сам масштаб проводимой административной реформы предлагает широкий спектр направлений научного изучения, претендовать на абсолютную комплексность исследования категории «государственная услуга» достаточно сложно. В этой связи предлагается реализовать системный подход исследования предоставления государственных услуг как административно-правовой функции органов исполнительной власти, а также основных, наиболее актуальных, направлений повышения качества и эффективности административно-процедурной регламентации деятельности по предоставлению государственных услуг.

Теоретическую основу данной диссертации составили общетеоретические труды ученых-правоведов С.С.Алексеева, Б.М. Лазарева, А.С. Пиголкина, В.Б. Аверьянова, Ю.К. Толстого, Ю.Г. Ткаченко, Р.О. Халфиной, И.Н. Барцица, а также работы ведущих ученых-административистов, посвященные анализу фундаментальных для целей данного исследования категорий «функции управления», «административно-правовые функции органов исполнительной власти», «административная компетенция», «полномочия», «административная ответственность», «административная процедура», «административные регламенты» и др. Это монографические работы И. Л. Бачило, Д. Н. Бахраха, Ю.А. Тихомирова, Ю.Н. Старилова, А.Б. Зеленцова, О.А. Ястребова, П.И. Кононова, А.И. Стахова, А.П. Шергина, Н.Г.Салищевой, Л.Л.Попова, С.М.Зубарева, С.А.Старостина, А.Б.Агапова, А.В. Мартынова. Н.И. Побежимовой, А.В. Мелехина.

Теоретической основой анализа проблем административно-правового регулирования государственных услуг послужили публикации Е.Г. Крыловой, М.П.

⁶ Электронная библиотека диссертации <http://www.dissercat.com/content/administrativno-pravovoe-regulirovanie-gosudarstvennykh-uslug>

⁷ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» //Собрание законодательства РФ, 02.08.2010, № 31, ст. 4179.

Петрова, А.В. Мартынова, Н.Е. Жуковой, Н.В. Путило, С.А. Белова, Л.К. Терещенко, А.В. Нестерова, А.Ф. Ноздрачева, Е.Г. Бабелюка, С.Е.Чаннова.

При написании диссертации также использована работа А.Ф. Васильевой «Учение о публичных услугах в административном праве Германии: теория ЭрстаФортсхоффа», в которой изложены основные подходы административно-правового регулирования публичных услуг в зарубежных странах.

Объект настоящего диссертационного исследования составили общественные отношения, возникающие в ходе предоставления государственных услуг органами исполнительной власти.

Предметом исследования являются нормы административного права, регламентирующие деятельность органов исполнительной власти по предоставлению государственных услуг, а также нормы, устанавливающие административную ответственность за нарушение порядка предоставления государственных услуг, и практика применения таких норм.

Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы посредством системного анализа теории и практики предоставления органами исполнительной власти государственных услуг, раскрыть особенности административно-правовой природы данного важнейшего направления государственной деятельности, отразить имеющиеся проблемы применения административного законодательства в указанной сфере и предложить пути их решения.

Задачи настоящего диссертационного исследования заключаются в следующем:

установить взаимосвязь государственных услуг с системой административно-правовых функций органов исполнительной власти;

раскрыть специфику понимания, сущности, а также правовых основ предоставления государственных услуг, разработать административно-правовое определение государственной услуги;

выявить особенности структуры и содержания административных правоотношений, возникающих при предоставлении государственных услуг;

установить особенности услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг, разработать меры по их оптимизации;

выработать основные критерии повышения эффективности административно-процедурной регламентации предоставления государственных услуг по принципу «одного окна»;

разработать меры по совершенствованию механизма административно-правовой защиты прав и законных интересов заявителей в сфере предоставления государственных услуг, в том числе по индивидуализации административной ответственности должностных лиц органов исполнительной

власти при предоставлении государственных услуг.

Методологическую основу исследования составили как общенаучные, так и частнонаучные методы, среди которых преимущественно использованы: диалектический метод, методы анализа и синтеза, сравнительно-правовой и формально-юридический методы, метод обобщения судебной практики, историко-правовой метод. Необходимость такой комбинации методов научного познания обусловлена, с одной стороны, заимствованием термина «государственная услуга» из зарубежной правовой доктрины, с другой стороны - высокой динамикой развития в России законодательства в сфере предоставления государственных услуг, как на федеральном, так и региональном уровне, достаточно большим массивом административных регламентов предоставления государственных услуг.

Нормативную и эмпирическую базу диссертационного исследования составили источники международного и российской права, в том числе Директива 2006/123/ЕС Европейского парламента и Совета об услугах на территории единого рынка Европейского Союза, Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Указы Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», нормативные акты Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, административные регламенты предоставления государственных услуг. Выводы и предложения основаны на анализе практики отдельных органов исполнительной власти и многофункциональных центров предоставления государственных услуг, а также судебной практики по административным спорам и делам об административных правонарушениях, связанных с предоставлением государственных услуг. В работе также использован позитивный опыт европейских зарубежных стран в сфере предоставления публичных услуг.

Научная новизна диссертации имеет моноаспектный характер.

В настоящем исследовании предпринята попытка анализа относительно новой для российского законодательства такой категории как «государственная услуга» на основе взаимосвязи положений теории государства и права с теорией административного права.

Изучение достаточно большого массива административных регламентов позволило оценить легальное определение понятия «государственная услуга» с учетом возникающих в правоприменении спорных ситуаций, непосредственно не урегулированных нормами административного права. В настоящей работе раскрывается административно-правовая природа государственной услуги, а также особенности административно-правового регулирования необходимых и обязательных услуг во взаимосвязи с проблемами формирования системы

досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти, их должностных лиц при предоставлении государственных услуг и внедрении принципа «одного окна» для взаимодействия с заявителями.

На основании проведенного исследования сформулирован ряд новых для административно-правовой науки подходов, выводов и предложений, а именно:

научно обоснованные определения государственной услуги и запроса на предоставление государственной услуги, раскрывающие ее административно-правовую природу;

выявление пробелов административно-правового регулирования услуг, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг, и разработка мер по устранению данных пробелов;

выводы и предложения по обеспечению надлежащего процедурного взаимодействия органов исполнительной власти и многофункциональных центров по принципу «одного окна»;

сформулированные процедурные правила по совершенствованию механизма реализации многофункциональными центрами отдельных полномочий органов исполнительной власти;

предложения об устранении правовой неопределённости при разработке перечней государственных услуг, предоставляемых в многофункциональных центрах;

научно обоснованные предложения по индивидуализации административной ответственности должностных лиц органов исполнительной власти за нарушение порядка предоставления государственных услуг.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Легальное определение государственной услуги в российском законодательстве требует его унификации и введения единого понятия, учитывающего комплексность данной категории как административно-правовой функции органов исполнительной власти, осуществляемой на основании запросов заявителей, и аналогичной по своей правовой природе деятельности подведомственных им юридических лиц (учреждений), созданных в целях реализации данных полномочий. При таком подходе предоставление государственных услуг предлагается рассматривать в качестве регламентируемой административно-правовыми нормами деятельности по исполнению уполномоченными органами исполнительной власти (их должностными лицами) запросов физических лиц, их объединений и юридических лиц об использовании предоставленных им субъективных прав, в том числе в случаях, когда выполнение всех или некоторых административных процедур, связанных с реализацией соответствующих полномочий органов исполнительной власти, осуществляется подведомственными им учреждениями (организациями).

2. В целях разделения принципов правового регулирования властно-принудительной (разрешительной) деятельности и деятельности по предоставлению государственных услуг предлагается уточнить установленное Законом № 210-ФЗ понятие запроса о предоставлении государственной услуги», путем введения дополнительных квалифицирующих критериев его определения как обращения, направленного заявителем в уполномоченный орган (должностному лицу) в устной, письменной или электронной форме с целью реализации предоставленных ему субъективных прав, не связанного их защитой, рассмотрением споров или применением мер принуждения, а также совершением регистрационных или разрешительных действий.

Предлагаемый подход позволит, с одной стороны, избежать необходимости исчерпывающего определения сфер предоставления государственных услуг путем их перечисления, с другой стороны – максимальным образом конкретизирует понятие государственной услуги как добровольного в силу закона взаимодействия физического лица или организации (заявителя) с органом исполнительной власти или иным уполномоченным органом, должностным лицом, осуществляемого на основании запроса в целях реализации предоставленных ему законодательством прав.

3. На сегодняшний день существуют проблемы концептуального понимания в теории административного права понятия услуг, являющихся необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг, что в свою очередь препятствует решению задачи создания прозрачных и понятных механизмов предоставления таких «сопутствующих» услуг и повышения доступности государственных услуг в целом. С точки зрения теории юридических фактов необходимые и обязательные услуги предлагается определить, как объективированные несамостоятельные правоподтверждающие юридические факты, образующие в совокупности с действием по подаче (направлению) запроса на предоставление государственной услуги юридический состав, порождающий правовые последствия в виде административного правоотношения заявителя с органом исполнительной власти.

4. Анализ достигнутого уровня административно-процедурной регламентации необходимых и обязательных услуг позволяет сделать вывод о наличии существенных проблем, связанных, прежде всего, с некорректностью требований федерального законодательства, определяющих порядок формирования перечня таких услуг. В целях устранения допущенных правовых коллизий и неопределенностей предлагается: 1) в перечень необходимых и обязательных услуг включать все услуги и работы, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг и предоставляются как физическими лицами (в т.ч. индивидуальными предпринимателями), так и организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг; 2) исключить из

такого перечня: а) услуги по выдаче документов и предоставлению информации, находящихся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги; б) услуги по выдаче так называемых «лично» предоставляемых документов и предоставлению информации, указанных в части 6 статьи 7 Федерального закона № 210-ФЗ; 3) внести изменения в ч. 3 ст. 9 Федерального закона № 210-ФЗ в части уточнения полномочий федеральных органов исполнительной власти и высших органов исполнительной власти субъектов РФ по установлению порядка определения размера платы за оказание необходимых и обязательных услуг только в случаях, если данные услуги предоставляются соответственно федеральными государственными учреждениями, федеральными унитарными предприятиями, или учреждениями и предприятиями, подведомственными органами исполнительной власти субъектов РФ.

5. Использование механизма добровольного инициирования органами исполнительной власти заключения соглашения о взаимодействии с многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ) и связанное с этим возможное бездействие или необоснованное их уклонение от заключения таких соглашений не обеспечивают достаточных административно-правовых гарантий для реализации права заявителя на получение государственных услуг по принципу «одного окна».

В целях совершенствования законодательства в сфере предоставления государственных услуг предлагается установить корреспондирующую праву заявителя императивную обязанность органов исполнительной власти, предоставляющих государственные услуги, направлять в МФЦ оферту в целях заключения соглашения о взаимодействии в 30-дневный срок со дня включения соответствующей услуги в нормативно установленный перечень услуг, предоставляемых по принципу «одного окна».

6. Закон № 210-ФЗ определяет МФЦ как организацию, созданную в форме государственного или муниципального учреждения (в том числе автономного), уполномоченную на организацию предоставления по принципу «одного окна» услуг органов власти всех уровней. В целях совершенствования механизма реализации МФЦ отдельных полномочий органов исполнительной власти предлагается ввести процедурные правила, связанные с заключением соглашений между МФЦ и органами исполнительной власти, устанавливающие, что при оказании МФЦ, созданным муниципальным образованием, государственных услуг органов исполнительной власти, данные органы осуществляют плату за организацию предоставления государственных услуг в соответствии с соглашением, заключенным с МФЦ.

7. Одной из проблем правоприменения в сфере предоставления государственных услуг по принципу «одного окна» является наличие пробелов правового регулирования процедур организации предоставления в МФЦ

государственных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления, ввиду отсутствия и у органов исполнительной власти, и у органов местного самоуправления полномочий по утверждению перечней таких услуг. В целях устранения обозначенной правовой неопределенности представляется целесообразным законодательно установить, что перечни государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в МФЦ, утверждаются муниципальным правовым актом не только для муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления, но и государственных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

8. Из анализа сформировавшегося законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях можно сделать вывод, что ст. 5.63 КоАП РФ предусматривает административную ответственность должностных лиц органов исполнительной власти за нарушение порядка предоставления государственной услуги, который определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации, главным образом, многочисленными административными регламентами федеральных органов исполнительной власти. Субъекты Российской Федерации в рамках компетенции, установленной КоАП РФ, вводят аналогичные со ст. 5.63 КоАП РФ составы должностных административных правонарушений, предусматривающие административную ответственность за нарушение порядка предоставления государственной услуги, который определяется административными регламентами органов исполнительной власти субъектов РФ. При этом объективная сторона административных правонарушений, выделяемых как в первом, так и во втором случае, выражается в нарушении соответствующего порядка предоставления государственной услуги, повлекшем непредоставление государственной услуги заявителю либо предоставление государственной услуги заявителю с нарушением установленных сроков. При отсутствии ясного и точного официального понимания характерных признаков непредоставления государственной услуги, а также при наличии разнообразных процедурных сроков предоставления государственной услуги, устанавливаемых в административных регламентах, возникает правовая неопределенность, которая не позволяет обеспечить надлежащий уровень индивидуализации административной ответственности государственных служащих органов исполнительной власти.

В целях устранения имеющейся правовой неопределенности предлагается индивидуализировать административную ответственность должностных лиц органов исполнительной власти Российской Федерации либо субъектов Российской Федерации путем установления административной ответственности за нарушение процедурных правил предоставления государственной услуги, повлекшее отказ заявителю в предоставлении государственной услуги либо несвоевременное ее

предоставление, либо предоставление заявителю государственной услуги не в полном объеме либо ее предоставление с нарушением установленного общего срока предоставления услуги.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что его выводы могут быть использованы в целях дальнейшего развития теории административно-правового регулирования государственных услуг в России, формирования целостной теории административно-правовых функций органов исполнительной власти, совершенствования теоретических подходов к пониманию и совершенствованию административно-процедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти.

Практическая значимость исследования обусловлена тем, что в работе описаны спорные ситуации, связанные с толкованием и применением административного законодательства в сфере государственных услуг, проведен сравнительный анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, позволяющий наглядно показать различие подходов к трактовке понятия «государственной услуги» и связанных с ним категорий, обусловленное пробелами и несовершенством данного законодательства.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что содержащиеся в нем выводы и рекомендации могут быть использованы в законотворческом процессе при разработке мер, направленных на повышение эффективности административно-правового регулирования в сфере предоставления государственных услуг, в том числе при внесении изменений в КоАП РФ, в работе органов, реализующих полномочия, связанные с предоставлением государственных услуг, а также для выработки позиции судебных органов при рассмотрении дел об административных спорах в сфере предоставления государственных услуг. Материалы диссертации могут быть также использованы для преподавания в высших учебных заведениях дисциплины «Административное право», а также специальных курсов, посвященных актуальным проблемам административного процесса. Выводы исследования востребованы при разработке административных регламентов органов исполнительной власти по предоставлению государственных услуг.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования были представлены для обсуждения на научно-практических конференциях и опубликованы в 9 научных статьях, 3 из них изданы в журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ.

Диссертация обсуждалась на кафедре государственно-правовых дисциплин Вятского государственного гуманитарного университета, кафедре административного и финансового права юридического института РУДН.

Структура диссертации определена исходя из целей и задач исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность и научная новизна темы исследования, сформулированы цели и задачи работы. Охарактеризована степень разработанности темы, обозначены предмет и объект диссертационного исследования, его нормативная и эмпирическая основа, а также методологическая база. Сформулированы основные положения, выносимые на защиту.

Глава 1 «Административно-правовая природа государственных услуг» состоит из трех параграфов. В данной главе раскрывается сущность государственной услуги как административно-правовой категории, ее место в системе административно-правовых функций органов исполнительной власти, особенности административных правоотношений, возникающих в связи с их предоставлением.

В параграфе 1.1 «Государственные услуги в системе административно-правовых функций органов исполнительной власти» делается обзор существующих подходов к определению административно-правовых функций органов исполнительной власти, в том числе приводится сравнительный анализ принятой в советский период «управленческой» концепции, при которой понятие функций органов власти выводится исключительно из понятия государственное управление, и взглядов современных учёных-административистов о недопустимости использования подобной трактовки в постсоветский период.

Современные авторские суждения ученых-административистов на категорию государственного управления в целом сводятся к двум взаимоисключающим точкам зрения. В первом случае термин государственное управление трактуется в узком смысле, исключительно как властное воздействие, на основании чего делается вывод о недопустимости отнесения всех административно-правовых функций органов исполнительной власти к управленческой деятельности. Во втором случае как разновидность управления рассматривается и так называемое «позитивное управление», в силу чего обосновывается управленческая природа всех функций органов исполнительной власти. В свете данного анализа автор обосновывает свои предложения относительно определения административно-правовой природы функций органов исполнительной власти исходя из того, что признак их управленческой сущности не может рассматриваться в качестве имманентно присущего и обязательного.

Поскольку административно-правовые функции органа исполнительной власти рассматриваются не только как регламентированная нормами административного права деятельность административно-публичных органов, но и как правовая категория и элемент правового статуса органа исполнительной власти, в данном параграфе затрагиваются также вопросы соотношения таких понятий как

цели, задачи, функции и административная компетенция органов исполнительной власти.

Отдельное внимание уделено изучению роли и места государственных услуг в системе административно-правовых функций органов исполнительной власти и анализу типологии административно-правовых функций федеральных органов исполнительной власти, установленной Указом от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»

Параграф 1.2 «Понятие, сущность, правовые основы государственной услуги, предоставляемой органом исполнительной власти» посвящен изучению опыта доктринальной проработки и регламентации государственных услуг в праве зарубежных стран, анализу существующих точек зрения на соотношение публичных, социальных и государственных услуг в науке российского административного права, а также публично-правовой природы государственных услуг.

Проведенный анализ позволяет прийти автору сделать вывод, что категория «государственной услуги» для российского административного права является заимствованной и привнесена в нее в свете воспринятой у европейских стран концепции «сервисного государства». Зарубежный опыт внедрения категории «государственные услуги» и научные разработки в данной сфере позволяют говорить о множестве трактовок и подходов к определению публичных (государственных, социальных услуг). При градации публичных, государственных и социальных услуг следует исходить из того, что первое является родовым, наиболее широким понятием. Государственные услуги выделяются по субъекту их предоставления, социальные услуги выделяют по сфере их предоставления.

Отмечается, что административно-правовую основу предоставления государственных услуг в России составляют, прежде всего, нормы Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Законодательную основу дополняют многочисленные процедурные правила предоставления государственных услуг, закрепляемые в административных регламентах федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Обосновано, что существующие в российском законодательстве легальные определения термина «государственная услуга» отражают разные концепции его толкования:

в Указе Президента от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» закреплено понятие «социальной услуги». Приведенная трактовка категории государственной услуги включает в свое содержание ту составляющую деятельности государственных органов, которая направлена на обеспечение реализации в пределах их полномочий основных социальных прав, образующих конституционный статус человека и гражданина.

Закон № 210-ФЗ закрепил так называемый «широкий» подход к определению государственной услуги, включающий в себя любую деятельность органов исполнительной власти, которая осуществляется по запросам заявителей, в том числе и в случаях, когда обращение в орган власти обусловлено наличием соответствующей обязанности у обратившегося субъекта.

В работе приведены примеры, свидетельствующие о том, что отсутствие единого подхода к трактовке государственной услуги негативно сказывается на практике правоприменения, поскольку при разработке и утверждению административных регламентов одни и те же полномочия (к примеру, по лицензированию или утверждению тарифов) в ряде случаев толкуются как услуга, а в других - как функция.

Поскольку наличие запроса заявителя как единственного законодательно установленного критерия отграничения услуги от иных административно-правовых функций органов исполнительной власти в равной мере охватывает и обязывающее государственно-властное воздействие, по мнению автора, определяющими ее признаками государственной услуги должны стать прежде всего метод регулирования отношений, возникающих при реализации полномочий по ее предоставлению, и основания обращения заявителя в орган власти (свобода в реализации предоставленных заявителю прав и законных интересов).

По мнению автора, уточнение легального определения запроса на предоставление государственной услуги с точки зрения юридической техники является оптимальным вариантом корректировки применения существующего определения государственной услуги, установленного Законом № 210-ФЗ. Запрос на предоставление государственной услуги предлагается определить как обращение физических лиц либо организаций, в т.ч. юридических лиц, с целью реализации предоставленных им субъективных прав, не связанное с их защитой прав, рассмотрением споров или применением мер принуждения, а также совершением регистрационных или разрешительных действий.

Параграф 1.3 «Административные правоотношения, складывающиеся в сфере предоставления государственных услуг: понятие, структура, особенности содержания» посвящён изучению общетеоретических подходов к определению административных правоотношений, складывающихся в сфере предоставления государственных услуг, с учетом структуры административных правоотношений и анализа каждого из элементов. В данном параграфе рассматривается субъектный состав административных правоотношений в сфере предоставления государственных услуг, большое внимание уделено практике принятия административных регламентов предоставления государственных услуг, анализу деятельности комиссий, созданных при органах исполнительной власти, должностных лиц, процедур конкурсов и аукционов, приведены конкретные примеры коллизий и пробелов в административном законодательстве.

Проведённый автором сравнительный анализ нормативных правовых актов, регулирующих административные процедуры предоставления государственных услуг, позволил утверждать, что, несмотря на то, что легальное определение государственной услуги, содержащееся в Законе № 210-ФЗ, позволяет однозначно определять субъектный состав административных правоотношений, возникающих в связи с ее предоставлением, при разработке и утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг такое единообразие отсутствует.

Выявлен распространённый в правоприменительной практике подход, при котором в качестве субъектов, принимающих решение о предоставлении или отказе в предоставлении услуги, рассматриваются различные комиссии, создаваемые органами исполнительной власти. Признавая правомерность и целесообразность формирования коллегиальных органов при осуществлении процедур, связанных с предоставлением государственных услуг, диссертантом обосновывается, что выносимое ими решение не может иметь статус решения о предоставлении или отказе в предоставлении государственной услуги. Протокол комиссии должен выступать только основанием для принятия органом исполнительной власти соответствующего правоприменительного акта (решения), выступающего результатом предоставления услуги.

Рассмотрена коллизионная ситуация, возникающая в случаях, когда решение о предоставлении услуги принимается руководителем органа исполнительной власти, действующим как должностное лицо, либо выполнение административных процедур при предоставлении государственной услуги осуществляется подведомственным органу власти учреждением. По мнению диссертанта, данные отношения по своей правовой природе следует рассматривать как отношения по предоставлению государственных услуг. Отмечается, что данный вывод подтверждается позицией судебных органов⁸. На основании изложенного автор приходит к выводу, что данные положения должны быть учтены при совершенствовании законодательства в сфере предоставления государственных услуг.

Глава 2 «Административно-правовые аспекты повышения эффективности деятельности по предоставлению государственных услуг» включает в себя три параграфа и посвящена анализу положений административного законодательства, обеспечивающих снижение административных барьеров, повышение прозрачности, эффективности и результативности деятельности органов власти, предоставляющих государственные услуги:

В параграфе 2.1 «Оптимизация услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг» проводится

⁸Определение ВАС РФ от 26.09.2013 № ВАС-9139/13 по делу N А08-4971/2012. СПС Консультант Плюс.

анализ концептуальных основ и законодательного регулирования процедур услуг, которые являются необходимыми для предоставления государственных услуг, а также практики утверждения перечней таких услуг на федеральном и региональном уровнях.

Проведенное исследование административно-правового регулирования в данной сфере позволяет прийти к выводу о том, что данная категория не получила должной проработки и не может считаться исследованной адекватно существующему состоянию общественных отношений. Следствием этого является целый комплекс проблем юридического плана, носящих не чисто академический, но и практический характер, поскольку Закон № 210-ФЗ предписывает обязанность формирования перечней необходимых и обязательных услуг органами исполнительной власти всех уровней.

Автором отмечается отсутствие в федеральном законодательстве определения термина «необходимые и обязательные услуги», разобщенность и разнообразие подходов к пониманию сущности категории необходимых и обязательных услуг. Для устранения правовой неопределенности предлагается ввести легальное определение термина «необходимые и обязательные услуги», определив их как услуги (работы), оказываемые (исполняемые) организациями и физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, результатом которых является получение сведений и или документов, в том числе согласований, необходимых для представления заявителем при подаче запроса на получение государственной или муниципальной услуги. С точки зрения теории юридических фактов необходимые и обязательные услуги предлагается определить как объективированные несамостоятельные правоподтверждающие юридические факты, образующие в совокупности с действием по подаче (направлению) запроса на предоставление государственной услуги юридический состав, порождающий правовые последствия в виде административного правоотношения заявителя с органом исполнительной власти.

В целях совершенствования административно-правового регулирования предлагается также ввести точные требования к формированию перечней необходимых и обязательных услуг, разработать на федеральном уровне в качестве методологической основы типовые перечни необходимых и обязательных услуг, привести в соответствие с действующим законодательством в сфере государственного регулирования цен порядок взимания платы за необходимые и обязательные услуги.

В параграфе 2.2 «Административно-процедурная регламентация предоставления государственных услуг по принципу «одного окна» изложены существующие правовые и организационные проблемы создания в России службы «одного окна», раскрыты особенности формирования нормативно-правового и методического обеспечения деятельности МФЦ как субъекта административного

права, а также особенности административно-правового регулирования процедур взаимодействия органов исполнительной власти и МФЦ в целях организации предоставления государственных услуг универсальными специалистами МФЦ.

При исследовании особенностей деятельности МФЦ автор обращается к практике регулирования административных процедур предоставления публичных услуг и создания «единых мест обращения» в странах Европы, в т.ч. на основе анализа Директивы 2006/123/ЕС Европейского парламента и Совета об услугах на территории единого рынка ЕС. В результате проведенного исследования диссертантом сделан вывод, что концепция создания служб «одного окна» зарекомендовала себя как успешная модель взаимодействия государства и граждан при предоставлении государственных услуг в ряде зарубежных стран и является общемировой тенденцией совершенствования системы взаимодействия органов исполнительной власти с гражданами и юридическими лицами.

Принимая во внимание сложность используемой в Российской Федерации конструкции МФЦ как государственного или муниципального учреждения, на базе которого организуется предоставление услуг 3 уровней власти, диссертантом отмечается необходимость совершенствования административно-правовой регламентации процедур взаимодействия МФЦ с органами исполнительной власти. При исследовании деятельности МФЦ автор обращает внимание на наличие практических проблем при обеспечении прав граждан на получение государственных услуг по принципу «одного окна» в связи с отсутствием корреспондирующей праву заявителя обязанности органов исполнительной власти инициировать заключение соответствующих соглашений о взаимодействии с МФЦ, а также на наличие проблем административно-правового регулирования предоставления государственных услуг по принципу «одного окна» в случае передачи государственных полномочий органам местного самоуправления.

В параграфе 2.3 «Совершенствование процедур административно-правовой защиты прав и законных интересов заявителей в сфере предоставления государственных услуг» рассмотрены вопросы установления административной ответственности за нарушение порядка предоставления государственных услуг и развития института досудебного обжалования действий и решений государственных органов и их должностных лиц, предоставляющих государственные услуги, сформулированы предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Выявлено, что при определении объективной стороны административных правонарушений, связанных с нарушением порядка предоставления государственных услуг, данная ответственность не индивидуализирована. Такая особенность обусловлена бланкетностью диспозиции состава административного правонарушения, установленного статьей 5.63 КоАП РФ, и составов административных правонарушений, установленных законами субъектов РФ об

административной ответственности, а также правовой неопределенностью используемых конструкций «непредоставление государственной услуги» и «нарушение установленных сроков». Отмеченная особенность диктует необходимость устранения имеющейся правовой неопределенности и максимальной конкретизации объективной стороны состава данного правонарушения.

При исследовании проблем совершенствования административных процедур досудебного обжалования действий и решений, принятых при предоставлении государственных услуг, автором отмечена необходимость расширения применяемых способов и форм рассмотрения споров с учетом использования передового зарубежного опыта. Поскольку Закон № 210-ФЗ определяет только один механизм обжалования – внутренний пересмотр, когда жалоба подается в орган, предоставляющий государственную услугу, обоснована необходимость в создании новых, более совершенных и приближенных к реалиям времени методов досудебного обжалования. Такими методами могли бы стать посредничество, примирение, разрешение споров путем переговоров и арбитраж.

При регламентации административных процедур диссертантом предлагается внедрение следующих обязательных принципов рассмотрения административными жалоб:

наличие нескольких каналов обжалования;

рассмотрение жалоб с участием заявителя (при его желании) и обеспечением возможности представления им дополнительных материалов и сведений по существу спора;

обеспечение возможности дальнейшего обжалования принятого по жалобе решения в административном порядке.

Кроме того, для повышения эффективности внесудебного обжалования в случае неисполнения принятого по жалобе решения, по мнению автора, должна быть предусмотрена процедура обеспечения исполнения такого решения, а также детализированы основания привлечения к ответственности виновных должностных лиц органов исполнительной власти.

В **заключении** подведены основные итоги, сформулированы выводы, являющиеся результатом проведенного диссертационного исследования.

Основные положения диссертации изложены в публикациях автора:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ:

1. Рычкова И.Н. Государственная услуга: процесс или результат. Вестник Российской правовой академии. 2014. №1. – С. 34-38. (0,5 п.л.).

2. Рычкова И.Н. Субъектный состав правоотношений, возникающих при предоставлении государственных услуг: спорные вопросы толкования. Образование. Наука. Научные кадры. 2014. № 5. – С. 128-131 (0,46 п.л.).

3. Рычкова И.Н. Запрос о предоставлении государственной услуги как критерий определения понятия государственной услуги. Закон и право. 2016. № 7. – С. 179-181 (0,34 п.л.).

Другие опубликованные работы и участие в конференциях:

1. Рычкова И.Н. Административная ответственность за нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг. Проблемы применения административного законодательства контрольно-надзорными органами Российской Федерации: сб. статей по материалам межрегиональной научно-практической конференции. Киров, 2014. – С. 58-63 (0,35 п.л.).

2. Рычкова И.Н. Правовое регулирование услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных услуг. Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2014. № 12. – С.126-131 (0,58 п.л.)

3. Рычкова И.Н. Административно-правовая природа государственной услуги. Актуальные проблемы правового регулирования в России и за рубежом: теория и практика: сборник научных статей участников V Всероссийской заочной научно-практической конференции. Киров, 2015. – С. 355-358 (0,17 п.л.).

4. Рычкова И.Н. Предоставление государственных услуг как форма реализации функций органов исполнительной власти. Актуальные проблемы юриспруденции в современной России: сб. науч. статей. Йошкар-Ола. Межрегиональный открытый социальный институт, 2015. – С.467-471. (0,29 п.л.)

5. Рычкова И.Н. Развитие механизмов досудебного обжалования решений и действий органов, предоставляющих государственные услуги. Вестник гуманитарного образования. 2015. № 2. – С.60-65 (0,58 п.л.).

6. Рычкова И.Н. Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг как субъект административного права. Аспирант. 2016. № 5. –С. 47-50 (0,34 п.л.).

Рычкова Ирина Николаевна
**Предоставление государственных услуг как административно-правовая
функция органов исполнительной власти**

Диссертация представляет собой исследование правовых основ и особенностей деятельности органов исполнительной власти по предоставлению государственных услуг в системе функций административно-публичных органов. Исследованы существующие концептуальные подходы к трактовке понятия функций органов исполнительной власти и определению государственной услуги как формы реализации функций административно-правовых органов. Представлен анализ теории и практики применения административного законодательства в сфере организации предоставления государственных услуг в Российской Федерации, особенности административно-правовой природы данной правовой категории, ее характерные черты и отличительные признаки, имеющиеся проблемы применения законодательства в указанной сфере и пути их решения. Исследовано понятие и содержание административных правоотношений, возникающих при предоставлении государственных услуг, субъектный состав данных правоотношений. Проанализированы административно-правовые аспекты повышения эффективности деятельности по предоставлению государственных услуг. Сделан акцент на совершенствование механизма административно-правовой защиты прав и законных интересов заявителей в сфере предоставления государственных услуг, в том числе по индивидуализации административной ответственности должностных лиц органов исполнительной власти при предоставлении государственных услуг.

Rychkova Irina Nikolaevna
**Provision of the state services as administrative and legal
function of executive bodies**

The thesis represents a research of the legal basis and features of activities of executive bodies for provision of the state services in system of functions of administrative and public bodies. The existing conceptual approaches to an interpretation of a concept of functions of executive bodies and determination of the state service as forms of implementation of functions of administrative and legal bodies are researched. The analysis of the theory and practice of application of the administrative legislation in the sphere of the organization of provision of the state services in the Russian Federation, feature of the administrative and legal nature of this legal category, its characteristic features and distinctive signs, the available problems of application of the legislation in the specified sphere and a way of their decision is provided. The concept and content of the administrative legal relationship arising by provision of the state services, subject structure of these legal relationship is researched. Administrative and legal aspects of increase in efficiency of activities for provision of the state services are analysed, the emphasis on enhancement of the mechanism of administrative legal protection of the rights and legitimate interests of applicants in the sphere of provision of the state services, including in individualization of the administrative responsibility of officials of executive bodies by provision of the state services Is placed.